

公的扶助研究の基本的視座

——序論——

後藤 玲子

I 本特集の目的と問題関心

ヘルス・ケア研究で知られる政治哲学者ノーマン・ダニエルスは、「ライフコース上の必要」(course-of life needs), すなわち、「人生のすべてを通じて必要なもの、あるいはあらゆる人が経過するある人生のステージにおいて必要となるもの」に注目すべき理由を次のように語っている。

「多くの人にとって、人生の目標のすべてが、疾病や障害によってただちに損ねられるわけではないだろう。ひとはしばしば、自分の掲げる目標や満足の水準を、自分の被った機能不全や障害に適切するように調整することができるし、そのように対処することはかならずしも人生から得られる幸福や満足を縮減するものではないからだ。だが、ノーマルな機能の損傷は、人生プランを立てたり、善の観念を形成したり、満足を見出したり、幸福を生み出すことへのリーズナブルな期待それ自体の機会 (opportunity) を縮減するものだという説明には依然として説得力があると思われる」。(Daniels, 1996, 184-5)

ひとは誰しも疾病・失業・障害などの困難に遭遇するリスクをもつ。ただし、ダニエルスが指摘するように、それはただちに、「ひとの幸福や人生の満足」の縮減につながるわけではないだろう。通常、ひとの生は、弾力的かつ多層的な構造をもち、様々な環境変化への耐性を多少なりとも備えていると考えられるからだ。しかも、近代経済学が通常仮定しているように、ひとには時々々の制約条件を所与としながら、最善のまたは次善の選択

をなそうとする傾向がある。あるいは、社会学者や制度学派が指摘するように、ひとには自己の目標や選好を適応させながら一定の満足感を保とうとする傾向がある。そのようにして、まがりなりとも生活が回り続けていくとしたら、ことさら「ライフコース上の必要」に着目し、その公的保障のあり方を論ずる理由は見当たらないかもしれない。

だが、仮にいま、疾病・失業・障害などの個別的困難が複合化し、累積化し、「リーズナブルな期待を抱く機会 (opportunity) の範囲」それ自体が、もはや本人の力——個人の責任や意思や能力——では回復不可能なほどに縮減したとしたら、どうだろうか。あるいはまた、自然的・社会的偶然性のもとで賦与されたある個人的な特性ゆえに、既存の諸制度のもとでは、社会的・経済的不利益が温存され、拡大していくことを食いとめられないひとがいるとしたら、どうだろうか。本特集が主題とする「基本的な福祉 (well-being) の保障」の議論はここから始まる。

公的扶助システムの目的は、本人の力による回復が困難であるような個々人の〈困窮〉に対処すること、換言すれば、そのような〈困窮〉への公共的な対処を通じて、個々人の基本的な福祉 (well-being) を保障することにある。だが、はたして、本人の力による回復が困難であるような個々人の〈困窮〉とは、具体的に何を意味するのだろうか。そして、個々人にとって共通に価値をもち、しかも公共的責任において保障することに理のある福祉 (well-being) とは、具体的に何を指すのだろうか。価値の多元性を特徴とする現代

民主主義社会において、一方で個々人の選択・経済活動・契約の自由を尊重しながら、他方で公共的に個々人の基本的な福祉 (well-being) を保障するシステムが、はたして構想できるのだろうか。そのようなシステムを人々のリーズナブルな合意のもとに構築するとしたら、具体的にどうしたらよいのだろうか。

本特集は、現代日本社会における生活保護受給世帯及び低所得世帯の実態調査、福祉に関する意識調査、他の社会保障・福祉政策（とりわけ雇用政策・住宅政策・医療保険）との関係での公的扶助の位置づけと役割などに関する実証的・理論的研究をもとに、公的扶助システムのあり方に関して多角的に再検討することを目的とする。

II 本特集の検討課題

本特集の基本的視座は2つに設定される。第1は公正性 (fairness) の観点である。通常、リスクの複合化・累積化は特定の人々に偏りがちであり、しかも、〈困窮〉に至る経路には多様な個人的要因（個人的性質や行動習慣、生活態度など）が反映しがちであるために、企業や地域共同体を単位とする互助的な仕組み（保険・共済など）は成立しにくい。むしろ、企業の集団的利益の観点や地域共同体のメンバーシップの観点それ自体が、社会的・道徳的な排除をもたらし、経済的な困窮を加速化していく恐れがある。このような理由から、異質で多様な個人を匿名で受け入れることができるような「公共的な (public)」システムが要請される。それが公的扶助制度に他ならない。

それは、「誰であろうとも）余裕がある場合には資源を提供し、困窮している場合には提供される」という意味で、きわめて広範囲の〈相互性〉が成立しうるシステムである。だが、現実的には、個々人の社会的・経済的立場が固定されたものであるとしたら、そのようなシステムのもとでは、長期にわたって資源を提供されるだけの個人が出現する一方で、世代を越えて資源を提供し続けるだけの個人——例えば、競争市場制度において高い賃金を稼得している個人——が出現する可能性

がある。はたして、後者の人々は、このようなシステムに進んで参加しようとするだろうか。個人間の私利利害の相克はもとより、道徳感情や規範意識の相違をも越えて、そのようなシステムの意義と必要性に関する社会的合意を維持することが、はたして可能なのだろうか。

この問題は、一方で、近代に形成された公的扶助システムの背後には、権力と国民的統合の問題が不可分の関係で存在していたという事実、裏返せば、国籍、居住その他の要件をもって公的扶助の受給資格を厳しく制限する措置がとられてきたという事実、他方で、公的扶助の受給それ自体がシグナルとなって、受給者の〈困窮〉が助長される傾向があったという事実——集団住宅への入居を拒否される、地域や学校で道徳感情的な差別を受けるなど——と決して無縁ではない。本特集の第1の課題は、福祉 (well-being) の保障を支える制度や施策のあり方を、事実解明的にまた理念的に問い直すことにある。

第2は善 (good) の観点である。先述したように公的扶助システムの特徴は、〈困窮〉しているひとの基本的な福祉 (well-being) の回復・促進という、個人的な目標 (善) にコミットする点にある。ところで、現代民主主義社会においては、個々人が直面している困窮の具体的様相、あるいは、公的扶助の目標となる基本的な福祉 (well-being) の内容がきわめて多様である一方で、善に関する評価の基軸それ自体がきわめて多元化している。しかも、例えば *Political Liberalism* (1993) の中でジョン・ロールズが指摘するように、そのような価値の多元性は民主主義の成果として尊重されるべきものだとしたら、われわれは次のような問いを引き受けなくてはならないだろう。はたして、どのような公共的価値を背景しながら（ときには対立的な諸価値を整合化しながら）、ひとの〈困窮〉を同定し、ひとの基本的な福祉を構成したらよいのだろうか。それらの内容を人々の道理に基づく合意によって構築するためには、どのような手続きを踏めばよいのだろうか。

議論の詳細は本論に譲ることとして、ここでは本特集の基本的スタンスを確認しておこう。基本

的な福祉 (well-being) とは、いわゆる私的便益、すなわち個々人に分離して帰属する便益に他ならない。それは、個々人の主観的効用 (満足、欲求の充足) に還元されるわけではないものの、個々人の便益からまったく離れたところに成立する「社会的便益」とは異なって、最終的には名前の付いた個人に帰属する彼女自身の便益である。他方、社会的合意とは、いわゆる公共的な判断、すなわち個々人の規範的判断をもとに形成される判断に他ならない。それは、当事者たちの主観をまったく超越した「客観的評価」によって与えられるわけではないものの、個々人の主観的・事実に選好から直ちに得られるものでもなく、あくまで個々人の熟慮的・反省的な討議を経て形成されるべきものである。そうだとしたら、〈困窮〉あるいは基本的な福祉 (well-being) の捕捉にあたって、例えば「所得分位・消費階層」あるいは「ノーマルあるいはスタンダードな機能」などの相対的概念に無自覚に依拠することは適切ではないだろう。あるいは、社会的合意の確認にあたって、「世論」あるいは「支払い意思額 (willing to pay)」といった経験的データに無自覚に依拠することも適切ではないだろう。

これらの理由から、ここではアマルティア・センの潜在能力アプローチ¹⁾を基礎として、「一定の社会で多様な目的や価値を実現していく個々人にとって不可欠な重要性をもつひとの機能」をもって基本的な福祉 (well-being) を捉えたい。また、福祉に関する公共哲学²⁾的な議論を背景として、「多様な社会的ポジションやカテゴリーに属する人々に広く配慮し、熟慮的な討議を通じて形成される人々の公共的判断」をもって社会的合意を捉えたい。本特集の第2の課題は、このような意味での基本的な福祉の具体的内容とそれに関する社会的合意のありようを理論的にまた実証的に探究することにある。

III 本特集の構成

以上2つの視座を基調に、本特集は次のような内容から構成されている。まず、巻頭を飾る

「(研究の窓) 今、公的扶助制度は何を担うのか?」(岩田正美)では、公的扶助研究の現代的意義と新たな視角が端的に語られる。また、「対談福祉政策の再編に向けて: 就労政策と住宅保障再考」(岩田正美・八田達夫・後藤玲子)では社会政策と経済学という異なる2つの角度から、日本の福祉政策をめぐるホット・ 이슈が豊富な事例を交えて浮き彫りにされていく。「補論 生活保護制度の見直しの論点と視点」(埋橋孝文他)、ならびに2つの論文「わが国の低所得者支援策の問題点と制度改革」(橘木俊昭)と「公的扶助の法的基盤と改革のあり方—「自由」基底的社会保障法理論の視角から」(菊池馨実)では、公的扶助のあり方が、一方では現代日本社会の特徴を踏まえつつ、他方では他の社会保障・福祉政策との関係を考慮しながら、それぞれ社会政策的、経済政策的、法的に解明される。

それに対して、「貧困の性格変化と社会生活の困難さ—『社会生活に関する調査』の意義」(中川清)、「現代日本社会において何が〈必要〉か? : 『福祉に関する意識調査』の分析と考察」(後藤玲子他)と「補論『最低限の生活水準』に関する社会的評価」(阿部 彩)では、現代日本社会における〈困窮〉(生活の困難さ)と基本的な福祉 (well-being) の問題、ならびに、それらに対する社会的合意の形成の問題が論じられる。前者では、平成14年度に厚生労働省が主催し、「社会生活に関する調査」委員会によって推進された調査(生活保護受給世帯と低所得世帯の比較調査)の結果が分析される。また、後者では、平成15年度に「公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究」プロジェクト(H13-15厚生労働科学研究費)が行った「福祉に関する意識調査」の結果が分析される。

IV 本特集の意義と課題

現在、生活保護制度に関する戦後はじめての抜本的な見直しがなされようとしている。戦後一貫して減少し続けてきた保護率が平成7年度を機として、再度上昇に転じていることがその直接的な

契機となった。しかしながら、公的年金保険や医療保険、介護保険などに関する活発な議論の中で、生活保護制度に関する国民的関心は高まっているとは言い難い。社会保障研究の流れにおいても、「普遍的」性格をもつ社会保険制度に対し、公的扶助制度は「選別的」なものとして扱われることが多かった。ミーンズ・テストを初めとする厳しい受給要件が課されていることもさることながら、公的扶助制度の対象は一部の特殊な人々に限定されているという現実的認識が、その主たる原因であったと考えられる。近年、失業や未就業に起因する潜在的受給者（「その他世帯」と呼ばれる）が急増しているとはいえ、依然として、受給者に占める高齢者、障害者、母子世帯の割合が多いという統計数字もその一因であるかもしれない。

だが、上述したように、公的扶助の本質は、「誰であろうとも）余裕がある場合には資源を提供し、困窮している場合には提供される」というきわめて普遍的なルールにある。生活保護制度の見直しにあたってはこの点を再度、確認する必要があるだろう。そのうえで、受給者が一部の特殊な人々に固定されがちな現実があるとしたら、それはなぜなのかを事例を通して深く究明する必要があるだろう。その理由は——部分的にはときどきの経済や社会の状況、あるいは、法律や制度の運用に求められるとしても——、市場とそれを補完する保険制度には上手く乗りきれない人々がいるという事実、あるいはまた、家族や地域共同体の紐帯には上手くおさまりきれない人々がいるという事実、しかも、それらの事実の背景には様々な様相をもった偶然が、容易には解きほぐせない形で絡まり合っていると考えられるからだ。確かに、そのような人々の数は割合としては大きくはないかもしれない。だが、そのことは、その人たちの抱える問題が小さいことを、あるいは、その人たちに対する関心が——より正確に言えば、たまたまその人たちが担っている問題に対する関心が——小さくてよいことを、意味するものではな

いだろう。

本特集で、扱いた得たテーマはきわめて限られている。例えば、生活保護制度に関して、その受給要件（扶養者の範囲、労働能力・資産の認定範囲、所得控除）や保護基準の妥当性をめぐる問題、「自立支援の助長」の具体的プログラム、福祉六法全体の関係調整など、具体的かつ重要な問題を包括的に扱うことができなかつた。だが、その反面で、本特集で提起された公正性と善の観点は、生活保護制度を越えて、公的基礎年金、医療費の公共的な負担に対してもまた有効な視角を与えると考えられる。なぜなら、これらの論議の根底にもまた、本人の力では対処しきることのできない〈ライフコース上の必要〉をいかに同定し、いかに対処すべきかという、公正性と善の観点ぬきには答えることのできない問題が横たわっているからである。本特集を契機とし、基本的な福祉の保障のあり方をめぐって、専門分野を越えた共同研究の萌しが生まれるとしたら、あるいはまた、広く公共的討議の気運が生まれるとしたら、本特集のささやかな目的が達成されたといえるだろう。

注

- 1) Sen, 1999, 鈴木・後藤 (2001/2002) など参照。
- 2) 塩野谷・鈴木・後藤編著 (2004) 参照。

参考文献

- Daniels, N. (1996) *Justice and Justification: Reflective Equilibrium in Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Sen, A. K. (1999) *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf (石塚雅彦訳『自由と経済開発』, 日本経済新聞社, 2000年).
- 塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編著 (2004) 『福祉の公共哲学』, 東京大学出版会。
- 鈴木興太郎=後藤玲子 (2001/2002) 『アマルティア・セン: 経済学と倫理学』, 実教出版。
- (ごとう・れいこ 国立社会保障・人口問題研究所 総合企画部第2室長)